

University of Groningen

De rol van intermediairs in het Nederlands prostitutiebeleid

Zeegers, Nicolle

Published in:
Recht der Werkelijkheid

DOI:
[10.5553/RdW/138064242018039002007](https://doi.org/10.5553/RdW/138064242018039002007)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Zeegers, N. (2018). De rol van intermediairs in het Nederlands prostitutiebeleid: Topdown toepassen of bottom-up aanpassen van regels? *Recht der Werkelijkheid*, 39(2), 73-84.
<https://doi.org/10.5553/RdW/138064242018039002007>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

ARTIKELEN

De rol van intermediairs in het Nederlandse prostitutiebeleid

Top-down toepassen of bottom-up aanpassen van regels?

Nicolle Zeegers

Inleiding

Griffiths' theorie van de sociale werking (SW) van juridische regels gaat over de voorwaarden waaronder regelgeving het gedrag van de geadresseerden verandert (Griffiths 2003). De auteur erkent dat de actoren die in de maatschappelijke context van regels opereren verschillende normen en waarden hebben; er is sprake van normpluralisme. Dit gegeven van normpluralisme in plaats van normmonisme maakt regels niet alleen nodig, maar compliceert ook hun naleving. Welke rol kunnen intermediairs spelen in de naleving van regels, gezien deze complexiteit? Naast de SW-theorie houdt ook de meer recente *Regulator Intermediary Target model* (RIT) van Abbott, Levi-Faur en Snidal (2017a en b) zich met deze vraag bezig. In dit artikel vergelijk ik deze theorieën over de rol van intermediairs door ze beide toe te passen op het Nederlandse prostitutiebeleid.

De sociologen Wagenaar, Amesberger en Altink (2017) stellen dat de emancipatoire – op de individuele rechten van sekswerkers – gerichte doelen in het Nederlandse prostitutiebeleid plaats hebben gemaakt voor repressieve doelen, zoals de bestrijding van internationale criminaliteit en mensenhandel.¹ Zij analyseren de (politieke) krachten die het pragmatische en progressieve karakter van het beleid, dat in 1999 werd geformuleerd, hebben ondermijnd. Om deze krachten bloot te leggen, besteden zij in hun onderzoek naast het internationale discours over mensenhandel primair aandacht aan de implementatie van wetgeving en de rol van gemeenten en andere (lokale) actoren. In de hier gepresenteerde analyse wordt in de verklaring van de beschreven ontwikkelingen in het prostitutiebeleid aansluiting gezocht bij de genoemde theorieën over de rol van intermediairs in regulering. Deze theorieën blijken namelijk van meerwaarde voor deze verklaring.

Gelijke rechten en normalisering in het Nederlandse prostitutiebeleid

De jaren zeventig en tachtig werden gekenmerkt door veranderingen in de seksuele moraal en in de verhoudingen tussen de seksen die hun weerslag op het pros-

1 Zie voor andere studies over het Nederlandse prostitutiebeleid: Bovenkerk, Van San & Boonen 2004; Brants 1998; Haveman & Wijers 1992; Hertogh 2012; Outshoorn 1998, 2001, 2004, 2005; Pitcher & Wijers 2014; Wagenaar, Altink & Amesberger 2013; Mattson 2016; Wijers 2018.

titutiebeleid niet misten. In de praktijk heerste er een liberaal klimaat en werd prostitutie gedoogd. De commissie-Melai had in haar derde interim-rapport in 1977 overwogen om de illegale status van bordelen op te heffen, zodat de Staat prostitutie formeel aan regels zou kunnen binden (Commissie-Melai 1977). Uiteindelijk echter adviseerde zij om deze illegale status juist te handhaven, vooral als wapen voor de gemeenten die hiermee een stok hadden om bordeelhouders die zich niet aan bepaalde eisen hielden, mee te slaan (Outshoorn 1998, p. 191). Met de vrouwenemancipatie werd voorts het recht van vrouwen op (seksuele) zelfbeschikking een belangrijk aandachtspunt, ook in het prostitutiebeleid. Hiermee werd de verantwoordelijkheid van de Staat ten aanzien van de zeden kleiner, omdat het, voor zover het om volwassenen gaat, aan het individu zelf is met wie en onder welke voorwaarden seks te hebben. Tegelijkertijd werd de verantwoordelijkheid groter als het gaat om het beschermen van de (positie van) de sekswerkers, voor het merendeel vrouwen. De strafrechtelijke pooier- en bordeelverboden kwamen onder vuur te liggen. Feministische en andere organisaties zoals gemeenten vonden elkaar in een model van wetgeving waarin het onderscheid tussen gedwongen en vrijwillige prostitutie centraal zou komen staan. Dit model sloot ook goed aan bij de 'gereguleerde tolerantie' die zich in de grote steden had ontwikkeld: officieren van justitie vervolgden slechts die pooiers en bordeelhouders die sekswerkers uitbuiten, die slachtoffers van mensenhandel voor zich lieten werken of andere wantoestanden teweegbrachten (Brants 1998). De Nederlandse wetgever formaliseerde dit model met de opheffing van het pooier- en het bordeelverbod per 1 januari 2000. Gedwongen prostitutie werd onder het artikel over mensenhandel in het Wetboek van Strafrecht gebracht, terwijl vrijwillige prostitutie voortaan als een normaal beroep zou worden gezien. Het vergunningsstelsel, waarover later meer, was mede bedoeld om grip te houden op de omstandigheden waaronder dit beroep zou worden uitgeoefend (Daalder 2007). De *sex business* zou geprofessionaliseerd en genormaliseerd moeten worden, bijvoorbeeld door sekswerk juridisch gezien als arbeid te beschouwen, met alle individuele rechten en plichten die daaraan verbonden zijn (Matson 2016, p. 60). Het integreren van sekswerk door het als normale arbeid te beschouwen met alle rechten en verplichtingen die daar voor de beoefenaren aan verbonden zijn, past in het corporatistische model van de welvaartstaat dat in Nederland bestaat. Mattson (2016) wijst hierop als hij de diametraal andere koers die in het Zweedse prostitutiebeleid werd ingezet bij de laatste eeuwwisseling verklaart uit het andere model van welvaartsstaat dat daar bestaat.² Hiertoe zou de relatie tussen bordeelhouders en sekswerkers juridisch gezien als een werkgevers-werknemersrelatie behandeld moeten worden, tenminste voor die gevallen waar de feitelijke

- 2 Mattson 2016, p. 18-20 verwijst hierbij naar Esping-Andersen (1990) die naast het corporatistische model, het sociaaldemocratische (Zweden) en het liberale model onderscheidt. (Neo)corporatisme duidt op 'een reguleringssysteem waarin georganiseerde belangengroepen onderling en met elkaar economische zaken regelen en afspreken' (Klamer, Dekker & Geenen 2013, p. 61). Griffiths verwijst zelf slechts zeer sporadisch naar de invloed van het neocorporatisme op de Nederlandse *governance*-cultuur, maar hij (Griffiths 2000, p. 85) noemt wel kort het corporatistische gedachtegoed.

verhouding tussen bordeelhouder en sekswerker voldoende op deze laatste relatie lijkt.

Met de nieuwe wetgeving en het vergunningenstelsel kregen zowel gemeenten als bordeelhouders een rol in het handhaven van de rechten van sekswerkers en van andere regels die onderdeel uitmaakten van het nationale prostitutiebeleid in 2000. Naast het tegengaan van dwang en uitbuiting, waar ik mij in dit artikel met name op richt, gaat het dan om het garanderen van hygiëne en publieke gezondheid in de gelegenheden waar sekswerk plaatsvindt. Hiermee vallen gemeenten en bordeelhouders onder wat Abbott e.a. omschrijven als *regulatory intermediary*:

‘(...) any actor that acts directly or indirectly in conjunction with a regulator to affect the behavior of a target. The intermediary is a go-between, whose presence necessarily makes some aspects of regulation indirect, as the intermediary stands between the regulator and its target.’ (Abbott, Levi-Faur & Snidal 2017a, p. 19)

Gemeenten bepalen met het vergunningenstelsel niet alleen hun eigen beleid over waar en onder welke omstandigheden prostitutie is toegestaan, maar spelen hiermee tegelijkertijd een intermediaire rol in het tegengaan van mensenhandel (Daalder 2015).³ Ook bordeelhouders zijn als intermediair medeverantwoordelijk gemaakt: een vergunning wordt alleen verstrekt of verlengd als aan voorwaarden is voldaan die de hygiëne, veiligheid en de afwezigheid van dwang op de werkplek garanderen. De eigenaren en managers in de prostitutie moeten zorgen dat alleen volwassen sekswerkers uit eigen keuze voor hen werken, pooiers en mensenhandelaren moeten geweerd worden (Van Wijk & Mascini 2018). Met betrekking tot de regels over dwang en uitbuiting zijn naast mensenhandelaren en pooiers ook de bordeelhouders zelf *targets*. Bordeelhouders zijn ook *targets*, samen met sekswerkers, waar het gaat om hygiëne en veiligheid.

In beleidsevaluaties wordt ingegaan op de vraag in hoeverre het hier beschreven prostitutiebeleid heeft gewerkt (Altink & Bokelman 2006; Biesma e.a. 2006; Daalder 2007 en 2015; Dekker, Tap & Homburg 2006; Vanwesenbeeck, Honig & Venix 2002; Venicz & Vanwesenbeeck 2000; Vissers, Oomens & Boerman 2000). Hieruit blijkt, ten eerste, dat het onderscheid maken tussen gedwongen en vrijwillige seks niet uitwerkte zoals bedoeld. Hoewel er in de vergunde prostitutie aanvankelijk positieve effecten gemeld werden, bleken in de niet-vergunde sector, zoals de escortservice nog pooiers te opereren en dwang voor te komen (Vissers e.a. 2000; Venicz & Vanwesenbeeck 2000; Biesma e.a. 2006; Dekker e.a. 2007;

3 Om de regelgevende bevoegdheid van de gemeente ten aanzien van het gelegenheid geven tot prostitutie te garanderen werd artikel 151a ingevoegd in de Gemeentewet. Zoals Schilder en Brouwer (2015, p. 147) stellen, was dit amendement vooral nodig om te voorzien in een wettelijke grondslag voor regelgevende bevoegdheid ten aanzien van niet-plaatsgebonden prostitutie, zoals escortbureaus.

Daalder 2007; Pitcher & Wijers 2014; Daalder 2015).⁴ Extra punt van zorg hierbij was dat veel sekswerkers in plaats van in de vergunde sector nu in de niet-vergunde sector waren gaan werken. Na verloop van tijd werd bovendien duidelijk dat dwang en geweld ook nog steeds in de vergunde sector voorkwamen. De Sneep-zaak is een voorbeeld hiervan en betreft een zaak over mensenhandel uit 2008 waarin onderzoek is gedaan naar een bende mensenhandelaren die ervan beschuldigd werden 78 vrouwen met dreiging en geweld tot prostitutie gedwongen te hebben, in bordelen met een vergunning (Wagenaar, Altink & Amesberger 2013).

Ten tweede heeft de bedoelde normalisering van de prostitutie niet uitgepakt zoals bedoeld; de bedoelde werkgever-werknemersrelatie is bijvoorbeeld in de praktijk allesbehalve gemeengoed geworden. Zoals Van Huissteden, directeur van het Amsterdamse Prostitutie en Gezondheidscentrum 292 stelt (in Mattson 2016), zouden niet alleen de prostituees zelf, maar ook de mensen eromheen samen moeten werken om professionalisering en normalisering van het beroep te bewerkstelligen (Mattson 2016, p. 65). Het centrum werkte daarom ook aan de professionalisering van bordeelhouders, opdat zij ook voor hun 'werknemers' zouden zorgen. Bordeelhouders weigerden echter de (financiële) verantwoordelijkheden van werkgever op zich te nemen. Terwijl de belastingdienst en het UWV in vele gerechtelijke procedures gelijk kregen waar deze stelden dat er in de relaxbranche in feite een werkgevers-werknemersrelatie bestond, hielden de betrokken bordeelhouders vol dat sekswerkers als zelfstandigen bij hen werken (Ketelaars 2015; Van den Berg 2008, noot 81). De belastingdienst loste de impasse op met het *opting-in* systeem, dat de status van sekswerker als zelfstandige bevestigt (Wagenaar, Altink & Amesberger 2013; Pitcher & Wijers 2014).⁵

Een derde ontwikkeling die de normalisering en professionalisering van prostitutie als beroep in de weg heeft gestaan, is de manier waarop gemeenten het vergunningstelsel hebben geïmplementeerd. Straatprostitutie werd veelal verboden en het beperkte aantal vergunningen dat werd verstrekt aan bordelen ging vaak naar gevestigde bordelen. Thuisprostitutie werd meestal slechts toegestaan onder voorwaarden die onacceptabel zijn voor die sekswerkers die hun privacy willen beschermen. De vrijheid voor sekswerkers om zelf een bedrijf op te zetten, werd met deze toepassing van het vergunningstelsel eerder beperkt dan verruimd (Wijers 2018). Zoals Wagenaar beschrijft, is in verschillende steden, waaronder Amsterdam, zelfs actief aan een reductie van de prostitutiesector gewerkt. Met een beroep op informatie over (potentiële) bordeelhouders verkregen met behulp van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB) konden gemeenten in het geval van onjuistheden in

4 Gemeenten waren er vrij in gelaten welke soorten prostitutie ze precies vergunningplichtig zouden maken. Zoals in de voorgaande noot is aangegeven, was een aanpassing van de Gemeentewet nodig om escortbureaus binnen de regelgevende bevoegdheid van de gemeente te brengen. Wellicht is de escortservice vanwege deze wezensvreemdheid in veel gemeenten buiten het vergunningstelsel gebleven.

5 *Opting-in* is een constructie waarbij de opdrachtgever en de opdrachtnemer ervoor kiezen om een arbeidsrelatie die geen echte of fictieve dienstbetrekking is toch als fictieve dienstbetrekking aan te merken. Er hoeft geen werkgeversheffing Zvw afgedragen te worden (Ketelaars 2015, p. 24).

de eigendoms papieren, onbetaalde belastingaanslagen of eerdere veroordelingen, vergunningen weigeren of intrekken (Wagenaar, Amesberger & Altink 2017, p. 110). Hierbij werd volgens Wagenaar vaak slechts een aanleiding gezocht om een reductie van de sector te bereiken.

Het Nederlandse prostitutiebeleid zoals geformaliseerd in 1999 was gebaseerd op normalisering van het beroep en gelijke rechten voor sekswerkers. Met de gelijkberechtiging, *empowerment* van sekswerkers en professionalisering van het bedrijf dacht men het hoofd te kunnen bieden aan het stigma, maar ook aan de misstanden in de sector, waaronder dwang van volwassen sekswerkers. Maar deze dwang, strafrechtelijk ondergebracht bij mensenhandel, blijkt hardnekkiger dan voorzien. Recente wetsvoorstellen over prostitutie en de aanpassingen die zijn aangekondigd in het regeerakkoord, geven er blijk van dat de nationale wetgever zijn koers heeft veranderd. Niet alleen wordt gesteld dat de behandeling van het wetsvoorstel Strafbaarstelling misbruik prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel wordt voortgezet, maar ook dat het wetsvoorstel Regulering prostitutie wordt aangescherpt door registratie voor sekswerkers verplicht te maken en ook zelfstandig werkende sekswerkers vergunningplichtig te maken. Bovendien wordt een pooierverbod aangekondigd, zonder duidelijk te maken waarom dat nodig is nu misbruik, dwang en uitbuiting onder het artikel tegen mensenhandel vallen.⁶

Abolitionisme en het nationale en internationale prostitutiebeleid

Wagenaar, Amesberger en Altink (2017) zien (lokale) intermediairs als aandrijvers van de verandering in de koers van het Nederlandse prostitutiebeleid. Deze intermediairs zouden een rol spelen in de non-implementatie van het emancipatoire beleid uit 2000. Tegelijkertijd zouden zij bevorderd hebben dat er nieuwe wetsvoorstellen voor prostitutie op de beleidsagenda zijn gekomen; wetsvoorstellen die meer op beheersing van sekswerkers en op repressie gestoeld zijn. Het 'abolitionistische discours' zou hierbij als bindmiddel hebben gediend tussen deze intermediairs en het (nieuwe) nationale prostitutiebeleid. Met het abolitionistische discours doelen de auteurs dan op de verhalen en beelden die een visie op prostitutie bevorderen als iets dat per definitie op misbruik van vrouwen en op mensenhandel berust. Deze verhalen en beelden zijn via discussies over het internationale recht tot een trend in het nationale en internationale prostitutiebeleid geworden.

Mede onder invloed van de vrouwenbeweging kwam geweld tegen vrouwen, waaronder gedwongen prostitutie, rond de eeuwwisseling expliciet onder schendingen van de mensenrechten te vallen. Over de implicatie hiervan voor het beleid ten aanzien van prostitutie of sekswerk staan opvattingen ontleend aan het abolitionisme tegenover opvattingen over 'sekswerk' als normale arbeid waarin vooral de rechten van sekswerkers verbeterd moeten worden. Deze laatste visie wordt op internationaal niveau verdedigd door feministische organisaties

6 *Vertrouwen in de toekomst*, Regeerakkoord 2017-2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017.

tegen vrouwenhandel, zoals de *Global Alliance Against Trafficking in Women* (GAATW), samen met organisaties voor de rechten van sekswerkers en mensenrechtenorganisaties, in de *Human Rights Caucus*. Andere vrouwenorganisaties, zoals de *European Women's Lobby*, en mensenrechtenorganisaties, verenigd in de *Coalition Against Trafficking in Women* (CATW), baseren zich op een visie waarin prostitutie per definitie op dwang en onderdrukking berust. De vraag of volwassen sekswerkers zelf voor prostitutie kiezen, is in deze visie niet relevant. Terwijl de GAATW ervoor pleit om sekswerkers wereldwijd rechten te verschaffen, zoals het recht op sociale zekerheid en organisatie in vakbonden, wil CATW en ook de *European Women's Lobby*, hoewel wat minder extreem, juist alle prostitutie afschaffen. De lobby's voor afschaffing van prostitutie en cliëntcriminalisering hebben invloed gehad op richtlijnen van de Raad van Europa (RvE) al of niet samen met het Europees Parlement (EP) (*Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings* 2005). In 2011 hebben EP en RvE samen een richtlijn uitgevaardigd waarin er bij de lidstaten op wordt aangedrongen over te gaan tot criminalisering van degenen die gebruikmaken van de diensten van personen die het slachtoffer zijn van uitbuiting en mensenhandel (Directive 2011/36/EU). In 2014 heeft het EP een resolutie aangenomen die alle lidstaten aanbeveelt om het Zweedse model toe te passen, dus het gebruikmaken van prostitutie op zichzelf te criminaliseren (European Parliament Resolution 2013/2103(INI)-26/02/2014). Zoals gezegd, stellen Wagenaar, Amesberger en Altink (2017) dat intermediairs de aandrijvers van het daadwerkelijk invoeren van deze koers in nationale wetgeving zijn. Wat zeggen de RIT- en de SW-theorie over deze mogelijke rol van intermediairs?

Vergelijking van de RIT- en de SW-theorie over de rol van intermediairs

De SW- en de RIT-theorie zijn van meerwaarde voor een analyse van de hiervoor beschreven rol van de (lokale) intermediairs in het prostitutiebeleid. Beide zijn theorieën, in die zin dat ze een schematische weergave van een empirisch verschijnsel geven waarin de relevante relaties en interacties in kaart zijn gebracht (Heywood 2013, p. 21-22).⁷ Het doel van de SW-theorie is om de sociale werking van juridische regels te verklaren, terwijl de RIT zich richt op het ontwikkelen van inzichten in de rol van intermediairs in het veranderen van gedrag via regels. Omdat ook in Griffiths' theorie intermediairs belangrijk zijn voor de vraag of regels al of niet nageleefd worden, ligt hier een eerste overeenkomst. Ten tweede hebben de theorieën gemeen dat ze naast formele organisaties en relaties, informele organisaties en relaties van belang achten voor de werking en effectiviteit van regels en beleid (Abbott, Levi-Faur & Snidal 2017a, p. 17). Ten derde erkennen ze dat intermediairs ook eigen belangen hebben. Ten vierde dat de machtsrelaties tussen intermediairs en de andere organisaties die bij het bestuur betrok-

7 Griffiths noemt deze theorie een 'proto-theory, concerned with conceptual clarification and putting available knowledge and insight into a coherent order' (2003, p. 4).

ken zijn impact hebben op de rol die intermediairs spelen (Abbott, Levi-Faur & Snidal 2017a, p. 28-31).

De SW-theorie gaat over de sociale werking van juridische regels, ofwel onder welke voorwaarden worden (juridische) regels al of niet gevolgd. Deze theorie richt zich anders dan het RIT-model niet direct maar indirect op de rol van intermediairs. De vraag of regels gevolgd worden, hangt volgens de SW-theorie af van de sociale organisatie van de 'werkvloer'. Hier is namelijk sprake van wat Sally Moore een semiautonom sociaal veld (SASV) heeft genoemd. Volgens Griffiths richt dit concept de aandacht op:

'(...) the social context in which any legal rule must work, emphasizes the normative heterogeneity of that context, and indicates in rough terms what aspects of that context are important for the social working of legal rules and why they are important. (Griffiths 2003, p. 23)

Met sociaal veld doelt Moore dan bijvoorbeeld op de New Yorkse kledingindustrie. Haar volgend, kan ook de relaxbranche in de prostitutie als een SASV beschouwd worden. Zo'n sociaal veld heeft eigen lokale regels (gewoontes, verwachtingen inclusie). Als een wetgever het gedrag in een bepaald sociaal veld wil reguleren, komt dat neer op een interventie in de bestaande sociale relaties en regels in dit veld. Om een wet effectief te laten zijn, in de zin dat deze het gedrag verandert zoals bedoeld, zouden de hierin vervatte externe regels door de leden van het SASV zelf gemobiliseerd moeten worden. Volgens Griffiths bestaan de regels in een sociaal veld naast primaire dan ook uit secundaire gedragsregels. De secundaire gedragsregels geven aan welke (externe) regels toegepast worden met name in die gevallen waarin deze conflicteren met de bestaande (interne) regels.

De RIT-theorie is direct op de rol van intermediairs gericht met als centrale vraag waarom sommige intermediairs wel een rol spelen in de implementatie van beleid en andere niet. Abbott, Levi-Faur en Snidal (2017a) definiëren een *regulerende intermediair* als een actor die samenwerkt met een regulator. Hier voegen ze aan toe dat hun theorie over *regulatory intermediaries* gaat, waarmee ze bedoelen dat het wel over regels moet gaan; een huizenmakelaar is volgens hen bijvoorbeeld wel een intermediair, maar geen regulerende intermediair. Als voorbeelden van regulerende intermediairs worden genoemd ratingbureaus in de context van de regulering van de financiële sector, maar ook NGOs die een rol spelen bij het informatie verzamelen ten behoeve van rechtszaken over oorlogsmisdadigers bij het Internationaal Strafhof.

De auteurs van de RIT-theorie veronderstellen dat de capaciteiten die (potentiële) intermediairs toevoegen in de ogen van de wetgever of andere mogelijke regulators bepalend zijn voor de vraag of ze al of niet intermediair worden. Hiermee geven Abbott, Levi-Faur en Snidal (2017a en b) er blijk van het perspectief van de wetgever of andere regulatoren in te nemen. Ze zien de 'introductie' van regulerende intermediairs als manieren waarop regelgevers hun regulerende capaciteit vergroten door intermediairs te selecteren, te involveren of zelfs te creëren (Abbott, Levi-Faur & Snidal 2017a, p. 16). Het gaat volgens de auteurs vooral om capaciteiten die onder de volgende vier categorieën vallen: expertise, onafhanke-

lijkheid, legitimiteit en operationele capaciteit (Abbott, Levi-Faur & Snidal 2017a, p. 20-21). Bij de laatste moet dan gedacht worden aan mogelijkheden om direct contact te maken met geadresseerden en begunstigden. In deze theorie past bijvoorbeeld dat gemeenten een rol is toebedeeld in het bestrijden van dwang en overige mensenhandel in de prostitutiesector. De RIT-theorie erkent wel dat intermediairs andere belangen kunnen hebben dan de regulator (Van der Heijden 2017). Ze geeft echter geen handvatten om te verklaren of te voorspellen wanneer een intermediair, zoals de gemeente in dit geval, wel meewerkt aan de implementatie van een nationale regel en wanneer niet.

Wat zegt de SW-theorie over regulerende intermediairs? Griffiths introduceert de term intermediairs, ten eerste, om aan te geven dat (kennis van) de regels niet direct van de wetgever op de geadresseerde worden overgedragen, maar dat de communicatie verloopt via intermediairs zoals juristen, professionele organisaties, belangengroepen, politieke leiders, enzovoort (Griffiths 2003, p. 17). Deze intermediairs spelen in zijn theorie, ten tweede, een belangrijke rol bij de toepassing van regels. Griffiths maakt hierbij onderscheid tussen gespecialiseerde intermediairs zoals politie, advocaten en rechters en niet-gespecialiseerde intermediairs (Griffiths 2003, p. 4).

Intermediairs in de SW-theorie zijn participanten in 'the relationships and the interactions of the SASF that the regulator would regulate' (Griffiths 2003, p. 60). Ze zijn inherent onderdeel van het sociale veld waarin de door de regel geadresseerden zich bevinden en niet door de regelgever geselecteerd of geïnvolveerd. Eigenaren of managers in de relaxbranche maken bijvoorbeeld al deel uit van de prostitutie als sociaal veld. Het gaat er dan volgens de SW-theorie niet zozeer om te verklaren waarom ze intermediair zijn, maar om te verklaren onder welke voorwaarden ze meewerken aan de implementatie van beleid of hier juist obstakels tegen opwerpen. De notie dat er in het sociale veld naast primaire regels ook regels bestaan over welke externe regels toegepast moeten worden in het geval van conflict, biedt hierbij een aanknopingspunt. Het voorbeeld van prostitutiebeleid laat zien dat er vele externe regels zijn die prostitutie als sociaal veld raken: naast de bestrijding van dwang en andere mensenhandel zijn er de bestrijding van verkrachting en ander geweld, arbowetgeving (hygiëne, veiligheid op de werkvloer), immigratiewetgeving, de bestrijding van drugshandel, de bestrijding van andere criminaliteit, enzovoort. Over hoe uit die veelheid van externe regels te selecteren welke relevant zou kunnen zijn, zegt de SW-theorie niets. Moore, die het SASV heeft geïntroduceerd, geeft wel aanwijzingen: vooral de wetten die een element (kunnen) vormen in de onderhandelings-, concurrentie- en ruilprocessen zijn relevant (Moore 1973, p. 729).

Het inzicht dat Griffiths en Moore ontleen aan het SASV als concept is dat het aansluiten door de regulator bij de (gedrags)regels die actoren op de werkvloer formuleren en handhaven de kans vergroot dat deze regels worden nageleefd (Griffiths 2003, 2017). Met het neocorporatisme in het sociaaleconomische beleid lijkt Nederland dit inzicht decennialang in de praktijk te hebben gebracht. Het idee om de arbeidsverhoudingen in de prostitutie te normaliseren, ofwel gelijk te maken aan de arbeidsverhoudingen in andere sectoren, past ook in het

Nederlandse neocorporatistische model van de welvaartsstaat. De achterliggende gedachte was: als sekswerkers juridisch gezien werknemers zijn en zich ook zo gaan gedragen, bijvoorbeeld door zich te organiseren, en bordeelhouders idem dito als werkgevers, zouden hun respectievelijke organisaties kunnen onderhandelen over salarissen en secundaire arbeidsvoorwaarden en collectieve arbeidsovereenkomsten kunnen sluiten. Volgens Wijers (2017) was het een naïef idee dat een dergelijk model van arbeidsverhoudingen zonder inmenging van de wetgever zou kunnen worden ingevoerd in de prostitutiesector. Hiermee zou voorbij zijn gegaan aan meer dan een eeuw lange uitsluiting van sekswerkers van sociale en arbeidsrechten, het stigma, de lage graad van organisatie van sekswerkers, een gebrek aan vakbonden en de zwakke machtsbasis van de individuele sekswerker (Wijers 2017, p. 493). Hoe dit ook zij, de invoering van een dergelijk model van arbeidsverhoudingen in de prostitutie heeft niet plaatsgevonden en is wellicht al gestrand op het niet accepteren door bordeelhouders in de relaxbranche van de juridische status van werkgever voor het belastingrecht.

Verklaring van de ontwikkelingen in het Nederlandse prostitutiebeleid

De toepassing van de RIT- en de SW-theorie over intermediairs op de ontwikkelingen in het Nederlandse prostitutiebeleid zou de volgende analyse opleveren.

De RIT-theorie zou de uitbreiding van de rol van de intermediairs in de handhaving vooral zien als ingegeven door de behoefte van de regelgever om zijn expertise en zijn operationele capaciteit te vergroten. Als het bijvoorbeeld gaat om het herkennen van mensenhandel, past de intermediaire rol van zowel gemeenten als bordeelhouders in deze redenering. De gemeenten staan dichterbij de exploitanten dan de nationale overheid, bijvoorbeeld omdat deze zich op hun grondgebied bevinden en als bedrijf al bij de gemeente bekend zijn. De prostitutie-exploitanten zelf hebben als voordeel ten opzichte van de politie dat zij dagelijks contact hebben met sekswerkers en cliënten. Het vergunningstelsel geeft gemeenten zowel een wortel om de exploitanten voor te houden (verlenging) als een stok om mee te slaan (intrekking), zodat handhaving vergemakkelijkt is.

Hiervoor is beschreven dat gemeenten het vergunningstelsel in de praktijk echter hebben gebruikt om tot een reductie van de prostitutiesector te komen. Sommige gemeenten zouden zelfs naar futiele overtredingen, bijvoorbeeld van de brandveiligheid, hebben gezocht om tot sluiting van een borddeel over te kunnen gaan. Zoals hiervoor gesteld, levert de RIT-theorie geen handvatten om een dergelijke niet-naleving te verklaren.

Griffiths' conceptualisering van intermediairs is beter geschikt om deze en gelijksoortige ontwikkelingen te verklaren, omdat in zijn theorie intermediairs medebepalen welke externe regels worden toegepast in het geval deze conflicteren met de regels van het sociale veld. In het voorliggende geval hebben gemeenten met het sluiten van bordelen voorrang gegeven aan beleidsdoelen als het bestrijden van de criminaliteit en internationale mensenhandel in plaats van aan de emanci-

patoire doelen van het nationale prostitutiebeleid. Volgens Wagenaar, Amesberger en Altink (2017) werd in een aantal gevallen een bordeel gesloten vanwege futiliteiten, wellicht alleen maar omdat de gemeente hiermee haar macht kan tonen. Het sluiten van bordelen heeft echter de mogelijkheden voor sekswerkers om zelf een werkplek te kiezen verkleind en hiermee is hun ruimte tot zelfbeschikking ingeperkt.

Bij de analyse van de rol die prostitutie-exploitanten hebben gespeeld, is Moore's (1973) bewering van belang, dat vooral die externe regels relevant zijn die een element vormen in de onderhandelingen en de verhoudingen tussen actoren in een sociaal veld. Het juridisch invoeren van een werkgevers-werknemersverhouding in de prostitutie was een belangrijk onderdeel van het normaliseringsbeleid. Prostitutie-exploitanten wilden echter *business as usual* en hebben zich succesvol verzet tegen de categorisatie van hun relatie tot de sekswerkers als een werkgever-werknemerrelatie. Vanwege de bestaande machtsverhoudingen is hiermee tegengehouden dat eerlijke arbeidsovereenkomsten de norm zijn geworden in de prostitutie. Omdat er sterker dan voorheen sprake is van een oligopolie op de prostitutiemarkt, hebben sekswerkers minder te kiezen, dus is hun machtspositie in die zin eerder verslechterd dan verbeterd.

Samenvattend laat deze analyse zien dat de theorieën over regulatieve intermediairs aanknopingspunten bieden om de rol van intermediairs in het Nederlandse prostitutiebeleid te verklaren. De SW-theorie brengt de analyse verder dan de RIT-theorie. De RIT-theorie neemt een top-downperspectief in, doordat deze de onderzoeker door de ogen van de regulator naar de rol van intermediairs laat kijken. Het draait immers om de vraag wat deze intermediairs al of niet toevoegen aan de capaciteiten van de regulator. Deze vraag is te beperkt om alle mogelijke kennis te vergaren over wat intermediairs doen tussen het afkondigen van juridische regels en de – al of niet aangepaste – gedragingen van geadresseerden en waarom ze dit doen. De benadering van de SW-theorie is hier wel van meerwaarde. Deze benadering gaat namelijk niet uit van geïsoleerde intermediairs, maar van intermediairs die opereren in een sociaal veld met al bestaande sociale regels en onderlinge machtsverhoudingen. Hiermee wordt er licht geworpen op hoe de interne regels en verhoudingen de implementatie van de externe regels door intermediairs in de weg kunnen staan. Wanneer een wetgever 'samenwerkt' met een intermediair om het gedrag van *targets* te beïnvloeden, heeft dat bovendien invloed op de onderlinge machtsverhoudingen. In het geval van het prostitutiebeleid heeft een aantal prostitutie-exploitanten meer macht gekregen en dit is niet ten gunste van de positie van sekswerkers gegaan. De SW-theorie biedt betere aanknopingspunten dan het wat abstracte en schematische RIT-model voor een realistische analyse van de impact van juridische regels in de praktijk, doordat de bestaande regels in het SASV en de machtsdimensie in beschouwing worden genomen.

Referenties

- Abbott, K., D. Levi-Faur & D. Snidal, 'Theorizing Regulatory Intermediaries: The RIT Model' (p. 14-34), in: *The Annals, American Academy of Political and Social Science*, Vol. 670, March 2017a.
- Abbott, K., D. Levi-Faur & D. Snidal, 'Enriching the RIT Framework' (p. 280-288), in: *The Annals, American Academy of Political and Social Science*, Vol. 670, March 2017b.
- Altink, S. & S. Bokelman, *Rechten van prostituees. Evaluatie opheffing bordeelverbod. De sociale positie van prostituees*, Amsterdam: De Rode Draad 2006.
- Berg, N. van den, *In hoeverre is een dienstbetrekking in de prostitutiebranche haalbaar?* (scriptie Rechtsgeleerdheid UvT), 2008.
- Bovenkerk, F., e.a., *Loverboys of modern pooierschap*, Amsterdam: Pandora 2004.
- Brants, C., 'The Fine Art of Regulated Tolerance: Prostitution in Amsterdam', *Journal of Law and Society* 1998-25(4), p. 621-635.
- Commissie-Melai, *Derde Interimrapport adviescommissie zedelijkheidswetgeving*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1977.
- Daalder, A.L., *Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brothel ban*, Den Haag: Boom 2007.
- Daalder, A.L., *Prostitutie in Nederland anno 2014*, WODC-Cahier 2015-1, Den Haag: WODC 2015.
- Dekker, H., R. Tap & G. Homburg, *Evaluatie opheffing bordeelverbod. De sociale positie van prostituees 2006*, Amsterdam: Regioplan 2006.
- Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, article 18, 4.
- Ditmore, M. & M. Wijers, 'The negotiations on the UN Protocol on Trafficking in Persons', *Nemesis* 2003(4), p. 79-88.
- European Parliament Resolution 2013/2103(INI)). European Parliament resolution of 26 February 2014.
- Griffiths, J., 'Self-regulation by the Dutch medical profession of medical behavior that potentially shortens life', in: H. Krabbendam & H. Ten Napel (eds.), *Regulating Morality. A Comparison of the Role of the State in Mastering the Mores in the Netherlands and the United States*, Antwerpen-Apeldoorn: Maklu 2000.
- Griffiths, J., 'The Social Working of Legal Rules', *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 2003-35(48), p. 1-84.
- Griffiths, J., 'How I Became a Sociologist of Law and What I Did When Once I Was (An essay in Whig Autobiography)', <https://rechtensamenlevingdotorg.files.wordpress.com/2018/11/how-i-became-a-sociologist-of-law.pdf>
- Heijden, J. van der, 'Brighter and darker sides of intermediation: Target-oriented and self-interested intermediaries in the regulatory governance of buildings', in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2017-760(1), p. 207-224.
- Heywood, A., *Politics*, Basingstoke/ New York: Palgrave 2013 (first edition 1997).
- Ketelaars, K., 'Opting-in in de relaxbranche, een legitieme oplossing?', *Recht der Werkelijkheid* 2015(1), p. 18-40.
- Kempadoo, K. (ed.) *Trafficking and Prostitution Reconsidered. New Perspectives on Migration, Sex Work, and Human Rights* (2nd ed.), Boulder, CO: Paradigm Publishers 2015.
- Klamer, A., E. Dekker & S. Geenen, 'Nederland als corporatistische samenleving: tijd voor een herwaardering?', in: P.T. de Beer (red.) *Arbeidsverhoudingen onder druk*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013, p. 59-83.

Nicolle Zeegers

- Mattson G., *The Cultural Politics of European Prostitution Reform: Governing Loose Women*. New York: Palgrave Macmillan 2016.
- Moore, S.F., 'Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study', *Law & Society Review* 1973-7(4), p. 719-746.
- Outshoorn, J., 'Sexuality and International commerce', in: T. Carver & V. Mottier (ed.), *Politics of Sexuality: Identity, Gender, Citizenship*, London en New York: Routledge 1998, p. 189-197.
- Outshoorn, J., 'Debating Prostitution in Parliament: A Feminist Analysis', *European Journal of Women's Studies* 2001-8(4), p. 472-490.
- Outshoorn, J., *The Politics of Prostitution. Women's Movements, Democratic States and the Globalisation of Sex Commerce*, Cambridge: Cambridge University Press 2004.
- Outshoorn, J., 'Pragmatism in the Polder: Changing Prostitution Policy in the Netherlands', *Journal of Contemporary European Studies* 2004-14(2), p. 165-176.
- Outshoorn, J., 'The Political Debates on Prostitution and Trafficking of Women', *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* 2005-12(1), p. 141-155.
- Outshoorn, J., 'The Contested Citizenship of Sex Workers. The Case of the Netherlands', in: C.R. Showden & S. Majic (eds.), *Negotiating Sex Work. Unintended Consequences of Policy and Activism*, Minneapolis and London: University of Minnesota Press 2014.
- Schilder, A. & J. Brouwer, 'Private verantwoordelijkheid bij de bescherming van prostituees', in: J. Brouwer & A. Schilder (red.), *Van een andere orde. Over private ordehandhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.
- Vanwesenbeeck, I., M. Hoing & P. Vennix, *De sociale positie van prostituees in de gereguleerde bedrijven, een jaar na de wetswijziging*, Utrecht/Den Haag: Rutgers Nisso Groep/WODC, Ministerie van Justitie 2002.
- Vertrouwen in de toekomst*, Regeerakkoord 2017-2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017
- Wagenaar, H., S. Altink & H. Amesberger (eds.), *Final report of the international comparative study of prostitution policy: Austria and the Netherlands*, Den Haag: Platform 31 2013.
- Wagenaar, H., H. Amesberger & S. Altink, *Designing Prostitution Policy. Intention and reality in regulating the sex trade*, Bristol: Policy Press 2017.
- Wijers, M., 'Fifteen Years Lifting of the Ban on Brothels: the Struggle of Policy Makers between Sex Workers as Agents or Victims', in: R. Piotrowicz, C. Rijken & B. Uhl (eds.), *Routledge Handbook of Human Trafficking*, London en New York: Routledge 2017, p. 487-498.
- Wijk, E.G. van & P. Mascini, *The responsabilization of market actors in legalized local prostitution in the Netherlands* (n.g.), 2018.

Wetsvoorstellen

- Wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, Kamerstukken II 2009/10, 32211.
- Novelle Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, Kamerstukken II 2013/14, 33885.
- Voorstel van wet van de leden Segers, Rebel en Kooiman tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES, houdende de invoering van de strafbaarstelling van misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer van mensenhandel zijn (*Wet strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel*), Kamerstukken II 2014/15, 34091.